

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOÃO FERNANDO LOPES MALANCZYN

O SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

CURITIBA

2015

JOÃO FERNANDO LOPES MALANCZYN

O SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Vamberto de Santana

CURITIBA

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

JOÃO FERNANDO LOPES MALANCZYN

O SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel no curso de Graduação em Ciências Econômicas, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Luiz Vamberto de Santana
Orientador – Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Profa. Ana Lúcia Jansen de Mello de Santana
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Prof. Pulquerio Figueiredo Bittencourt
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 03 de dezembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos professores que me guiaram durante toda o período deste curso, em especial ao Prof. Dr. Luiz Vamberto de Santana pelo empenho e dedicação em me orientar na elaboração deste trabalho.

Aos meus pais, que dedicaram seu tempo, amor e paciência. E a Deus, que me proporcionou todas as oportunidades e me guia diariamente.

RESUMO

O trabalho busca demonstrar os fatores determinantes ligados a criação das Agências Reguladoras no Brasil, e qual seu impacto na economia nacional. Discute rapidamente os conceitos de intervenção estatal, e aborda o histórico de intervenção do estado brasileiro na economia, bem como seus motivadores. A partir disso, apresenta a situação da economia brasileira na década de 1980 e mostra o histórico de tentativas de estabilização, focado nos processos de privatizações. Apresenta as três fases da privatização no Brasil, e os seus motivadores. Apresenta o resultado das privatizações para a condução da política econômica e seu impacto para estabilização da economia, retomada do crescimento, redução da dívida pública e controle da inflação. Em seguida é analisado o contexto histórico sobre as origens das Agências Reguladoras no mundo, e demonstrado as características que envolveram seu surgimento no Brasil, bem como seus objetivos.

Palavras-chave: Intervenção Estatal. Estabilização. Privatização. Agência Reguladora.

ABSTRACT

The paper stresses the determining factors linked to creating the regulatory agencies in Brazil, and what its impact on the national economy. Quickly discusses the concepts of state intervention, and discusses the historic intervention of the Brazilian state in the economy as well as their motivators. From this it presents the situation of the Brazilian economy in the 1980s and shows the history of stabilization efforts, focused on privatization processes. It presents the three phases of privatization in Brazil, and its motivators. It presents the results of privatization for the conduct of economic policy and its impact on economic stabilization, resumption of growth, reducing public debt and inflation control. Then analyzes the historical context of the origins of regulatory agencies in the world, and demonstrated the features involving its inception in Brazil, as well as your goals.

Key-words: State intervention. Stabilization. Privatization. Regulatory agency.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O ESTADO NA ECONOMIA DE MERCADO	10
3	ASPECTO GERAL DA ECONOMIA BRASILEIRA ENTRE 1980 – 1990	14
4	O INÍCIO DO CICLO DE PRIVATIZAÇÃO	19
4.1	PRIVATIZAÇÃO NOS ANOS 1980	19
4.2	PRIVATIZAÇÃO NOS ANOS 1990 ATÉ 1995.....	20
4.3	PRIVATIZAÇÃO A PARTIR DE 1995.....	26
5	AS PRIVATIZAÇÕES E O ESTADO REGULADOR.....	28
5.1	ORIGEM E OBJETIVOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	30
5.2	AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL	31
6	CONCLUSÃO.....	39
	REFERÊNCIAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

Os anos 1980 no Brasil foram conhecidos como a “década perdida”, em função da queda drástica do crescimento da economia, que neste período teve um crescimento médio de 1,5% ao ano, em comparação, na década anterior os indicadores de crescimento da economia apresentavam quase dois dígitos. Em síntese, o ambiente econômico estava fragilizado, havia um déficit alto nas contas públicas, hiperinflação e baixo investimento.

O papel do estado na economia sempre foi objeto de estudo entre os economistas, no início dos anos 1970 essa discussão voltava à tona principalmente diante das ideias neoliberais. Portanto, diante do cenário econômico do período, iniciou-se a rediscussão do papel do estado na economia brasileira, a ponto de se estabelecer qual seria a melhor estratégia para a estabilização econômica e retomada do crescimento.

No Brasil, a intervenção estatal na economia teve origem com a vinda da corte portuguesa para a colônia, logo em 1808 houve a criação do Banco do Brasil. Mas a o período mais intenso de participação do estado na economia foi de 1930 a 1970, esse movimento era impulsionado com o interesse de promover a industrialização no país.

Inicialmente, os objetivos das privatizações no Brasil tinham um caráter um tanto quanto diferente dos incentivos encontrados pelos países citados anteriormente, mas serão decisivos para a estabilização da economia. Os processos de privatização mais importantes no Brasil ocorreram em três fases, a primeira ocorreu na década de 1980, a segunda entre 1990 e 1994, e a terceira fase entre 1995 e 2000.

A partir da terceira fase de privatizações, o governo iniciou o processo de criação das Agências Reguladoras, que tinham como objetivo promover ações para garantir a eficiência na alocação, estabilização e distribuição dos recursos produtivos.

Uma vez que serviços essenciais de utilidade pública haviam sido transferidos da iniciativa pública para a privada. Se fazia necessário a instituição de um órgão capaz de regular o mercado e garantir o mais alto nível de bem-estar social.

O trabalho busca abordar o tema da criação das Agências Reguladoras no Brasil, os fatores determinantes para a criação, bem como seus objetivos e resultados. Está organizado em cinco capítulos. O primeiro discute historicamente qual é a função do estado em uma economia de mercado, e em quais situações entende-se que há necessidade de intervenção do governo, bem como apresenta qual foi o papel do estado brasileiro na economia, com relação a empresas estatais, até 1980. O segundo capítulo demonstra a situação econômica do Brasil no primeiro período analisado, entre 1980 e 1990, bem como apresenta as principais vertentes de condução da política econômica que tinham como objetivo a estabilização da economia. O terceiro capítulo apresenta os ciclos de privatização, e quais foram os objetivos e resultados alcançados em cada um deles. O quarto capítulo consolida as questões envolvidas na criação das Agências Reguladoras, e demonstra os fatores que envolveram a sua criação e quais seus objetivos primordiais. Apresenta questões técnicas quanto sua estrutura e seus instrumentos de regulação.

2 O ESTADO NA ECONOMIA DE MERCADO

Em uma economia de mercado, onde os agentes podem agir de forma livre, com nenhuma ou pouca intervenção do governo, a teoria geral do bem-estar social afirma que os agentes promovem uma alocação de recursos eficiente, de modo que não exista outra forma de organização que possa ser mais eficiente e proporcionar um nível de bem-estar superior ao atual. A isso é dado o nome de “ótimo de Pareto”.

Entretanto, essa visão é um tanto quanto idealizadora, pois na realidade existem uma série de fatores que inviabilizam a ocorrência de uma situação “ótima de Pareto”. Estes fatores são denominados falhas de mercado. Em síntese, são situações onde o mercado por si só, não consegue proporcionar a existência do “ótimo de Pareto”.

Sendo assim, é necessário a existência de uma organização que seja responsável por reger uma sociedade, que é o Governo. Segundo GIAMBIAGI (2011), neste caso, o governo terá a função de agir nas falhas de mercado. Sua atuação deverá ocorrer de forma que possa complementar o sistema de mercado, proporcionando um bem-estar social acima do nível observado antes da intervenção.

As falhas de mercado influenciam diretamente na indicação de que será, ou não, necessária a intervenção do governo diante de cada situação. Segundo PINDYCK (2005), os quatro principais tipos de falha são: poder de mercado, informações incompletas, externalidades e bens públicos.

Poder de mercado ocorre quando certa fatia de determinado setor é dominada por monopólio ou oligopólio, o que acarretaria a ineficiência do mercado.

As informações incompletas afetam a relação entre oferta e demanda, pois o consumidor não possui informações suficientes para demandar na mesma proporção em que determinado segmento é ofertado. Conforme PINDYCK (2005):

Uma externalidade ocorre quando alguma atividade de produção ou de consumo possui um efeito indireto sobre outras atividades de consumo ou de produção, que não se reflete diretamente nos preços de mercado. (...) O termo externalidade é empregado porque possui os efeitos mencionados (tanto de custos como de benefícios) são externos ao mercado.

Quando a propriedade não pode ser atribuída a uma única pessoa ou entidade, a integração de novos consumidores não altera o custo do bem consumido, por possibilitar o consumo por meios mais econômicos e de utilização comum, impossibilitando então a produção do mesmo de forma viável ocorre a falha denominada bens públicos.

Como exemplo, cabe observar a situação de mercados incompletos, onde a iniciativa privada não demonstra interesse em atuar em um determinado segmento da economia. Isso pode ocorrer por diversos motivos. Dessa forma, o Governo tem a opção de agir, para que determinado produto ou serviço seja oferecido.

Uma das opções de ação do governo, para diferentes falhas de mercado, é fornecer determinado serviço através de uma empresa estatal. Por exemplo, no caso da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), que foi criada em 1972, com o objetivo de padronizar e modernizar o sistema de telecomunicações que existia no Brasil, pois estes, em sua maioria, estavam descentralizados e defasados, em poder dos estados da federação, de maneira que o bem-estar social não se encontrava em um nível desejado.

A intervenção estatal na economia brasileira teve início com a vinda da Corte portuguesa ao Brasil, no ano de 1808, neste momento, ocorreu a criação do Banco do Brasil. A intensificação da participação do Estado na economia ocorre a partir da década de 1930, principalmente com a preocupação de industrialização da economia brasileira, e segue até a década de 1970.

Neste ponto, podemos observar qual foi o histórico de atuação do estado na economia de mercado brasileira, segundo GIAMBIAGI (2011, p. 64):

...a expansão da participação do Estado nas atividades econômicas no Brasil não decorreu de uma atitude deliberada do Estado com vistas a ocupar o espaço do setor privado. Em nenhum momento a maior intervenção do Estado teve a intenção de instalar o socialismo no Brasil. Pelo contrário, o objetivo foi consolidar o sistema capitalista no País.

Detalhadamente, GIAMBIAGI (2011) classifica os principais motivos que levaram ao aumento da participação do estado na economia:

- a) Falta de interesse do setor privado;
- b) Setores que apresentavam economias de escala;
- c) Setores que apresentavam externalidades;
- d) Setores que apresentavam interesse político ou nacionalista;
- e) Segmentos com recursos naturais escassos.

Como visto, houve uma necessidade de intervenção do governo brasileiro em diversos segmentos chaves da economia, as intervenções iniciais se intensificaram principalmente no período iniciado em 1930, com Getúlio Vargas. Mas foi a partir do governo de Juscelino Kubitschek, eleito Presidente da República em 1955, que a intervenção estatal tomou outros rumos, com o discurso “50 anos em 5”, com grandes investimentos realizados em diversos segmentos da economia.

O estado interveio afim de proporcionar ao cidadão e às empresas, alguns dos serviços e produtos que julgava estratégico no momento, desde serviços básicos como água e luz, até serviços industriais, onde a iniciativa privada não via incentivos a exploração, devido ao histórico econômico brasileiro desfavorável a investimentos a longo prazo, por conta das incertezas do período, ou então em segmentos estratégicos para a soberania nacional, entre outros.

Tabela 1 - Empresas Públicas criadas no Brasil – 1889-1971

PERÍODO	FASE HISTÓRICA	N.º EMPRESAS
1. 1889-1945	Proclamação da República / Final da II Guerra	26
2. 1946-1960	Pós Guerra / Final Plano de Metas	41
3. 1962-1963	Plano Trienal (Gov. Goulart)	33
4. 1964-1967	PAEG (Gov. Castelo Branco)	58
5. 1967-1970	PED-Plano Estratégico de Desenvolv. (Gov. Costa e Silva)	55
6. 1971-1974	Plano de Metas e Bases + I PND (Gov. Médici)	99
SOMA DO PERÍODO		312

Fonte: ROSSETTI, J. P. **Política e Programação Econômicas**. SP: Atlas, 4.ª ed., 1982, p. 110, 114 e 115.

De acordo com GIAMBIAGI (2011), destacam-se três fatores para a intensificação do estado na economia:

- a) Regularizar o balaço de pagamentos;

- b) Controlar atividades de empresas estrangeiras;
- c) Promover a rápida industrialização.

Diante desse cenário, em 1979 o Brasil chegou a ter mais de trezentas empresas estatais no âmbito federal. Além disso, a intervenção do estado na economia também era realidade nas demais esferas de Governo, existindo empresas estatais nos âmbitos estaduais e inclusive municipais.

Tabela 2 - Empresas Públicas existentes no Brasil

Período	Estatais	Total
Final da década de 1970	Federais: 250	710
	Estaduais: 360	
	Municipais: 100	

Fonte: Giambiagi e Além, "Finanças Públicas", 2005, **4.^a Ed.**, p. 79

Segundo GIAMBIAGI (2011), a participação direta do estado na economia brasileira apresentou melhores resultados se comparados com outras nações em desenvolvimento, especialmente se analisados até a década de 1980, pois existiam algumas características particulares da economia brasileira, a seguir mencionadas:

- a) Tamanho e crescimento do mercado brasileiro: isso proporcionou às estatais a obtenção de economias de escala não permitidas em países menores;
- b) Capacidade técnica: o Brasil dispunha de mão de obra bem qualificada tecnicamente, para os padrões da época;
- c) Financiamento externo: a comunidade internacional depositava confiança no Brasil, portanto proporcionou um aumento no volume de financiamento.

3 ASPECTO GERAL DA ECONOMIA BRASILEIRA ENTRE 1980 – 1990

A partir da década de 1980 a economia brasileira se viu estagnada, imersa em uma grande crise inflacionária, diante de um cenário de baixo crescimento econômico e da atividade industrial. A crise econômica dos anos 1980 levou o período a ser denominado de “década perdida”, a taxa de inflação anual alcançou os três dígitos em vários anos daquele período, e o crescimento da economia, que nos anos anteriores apresentava taxas de crescimento acima da média mundial, teve uma drástica queda, passando da média de 8,6% a.a. na década de 1970, para 1,5% a.a. na década de 1980.

TABELA 3 - TAXAS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO (% a.a.)

Período	Taxas de Crescimento médias (% a.a.)		
	Brasil	A. Latina	Mundo
1951/1960	7,4	5,1	4,2
1961/1970	6,2	5,7	4,7
1971/1980	8,6	5,5	3,9
1981/1990	1,5	1	3,1

Fonte: GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.81.

As diversas empresas públicas disponibilizavam cada vez menos lucros ao governo, uma vez que no início da década de 1980 elas foram utilizadas como instrumento macroeconômico, e sofreram as consequências dessa atitude. Primeiramente contraindo empréstimos no exterior com o objetivo de compensar o déficit em conta corrente do país, em seguida com o aumento de suas despesas financeiras, uma vez que a partir de 1979 houve um súbito aumento das taxas de juros internacionais, seguida da desvalorização cambial em 1981.

Em maior parte da década de 1980, a estratégia de atuação do governo, foi promover ações que estimulariam as exportações, e de tentar enfraquecer o incentivo às importações, com o objetivo de promover superávits na balança comercial e superar a crise cambial. As maneiras utilizadas para monitorar eram diversas, e foram reguladas via barreiras tarifárias e não-tarifárias, através da CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil), nesse período houve um grande aumento na

quantidade de produtos com importação proibida, e foram aplicados programas anuais de importação por empresa. Além disso, houve alterações nas tarifas de importações, que poderiam chegar a média de 130% em manufaturas leves.

Diante dessa situação, entre 1980 e 1994 muitas eram as discussões a respeito do melhor plano de ajuste de contas que permitiria superar as dificuldades. O principal objetivo da época, era reduzir a taxa de inflação. A retomada do crescimento era abordada como algo secundário entre as prioridades do governo, dessa forma, segundo GIAMBIAGI (2011, p. 106), haviam ao mínimo duas visões:

- a) Ortodoxos: eram aqueles que acreditavam que o problema da inflação poderia ser resolvido apenas através da redução do déficit público. Essa política defende um estado não intervencionista e liberal, com redução dos gastos do governo e ajuste fiscal da economia. Defendiam a adoção de um câmbio realista, pois acreditavam que dessa forma não privilegiariam empresas ineficientes. Ou seja, seus princípios estão baseados no ajuste fiscal da economia. Sua aplicação se dá através da redução dos gastos do governo e de uma política monetária restritiva, com um sequenciamento de reformas para então estabilização;
- b) Estruturalistas: diferente dos ortodoxos, não defendiam uma política restritiva. Pelo contrário, estavam ligados principalmente a correntes desenvolvimentistas. Defendiam que às causas da inflação eram relacionadas ao estrangulamento do processo produtivo e da política fiscal. Mas não concordavam com a redução dos gastos do governo, uma vez que acreditavam que através disso haveria uma redução da receita, e a forma de se alcançar a melhora fiscal do país era com a retomada do crescimento, de modo que primeiramente seria necessário a estabilização da economia, para então promoção de reformas estruturais.

Nenhuma dessas visões estava totalmente correta, a partir de década de 1980, seis planos tiveram a ambição de devolver a estabilidade ao país. Entretanto, invariavelmente os cinco primeiros apenas demonstraram um pequeno sucesso inicial, mas novamente a economia retornava ao seu estado de origem, de alta inflação e endividamento crescente.

Os cinco primeiros planos foram os seguintes:

- a) Plano Cruzado, implementado a partir de fevereiro de 1986;
- b) Plano Bresser, implementado a partir de junho de 1987;
- c) Plano Verão, implementado a partir de janeiro de 1989;
- d) Plano Collor I, implementado a partir de março de 1990;
- e) Plano Collor II, implementado a partir de janeiro de 1991.

Esses planos estavam principalmente pautados por uma política de ancoragem cambial e/ou congelamento de preços, tendo um alto grau de intervenção estatal. A dificuldade enfrentada por todos que, sem sucesso, tentaram resolver o problema, pode ser concentrada na dificuldade em se encontrar o diagnóstico do problema, uma vez que a posição oficial do governo em 1980, era de que o déficit público não era relevante, por consequência, não estava entre as prioridades a serem trabalhadas. Dessa forma, as políticas iniciais para estabilização da economia, de forma geral abordaram aspectos de ancoragem cambial e/ou congelamento de preços, é muito importante destacar que isso estava estritamente ligado ao um elevado grau de intervenção governamental.

Como exemplo, a dívida externa líquida do setor público passou de US\$48 bilhões em 1982 para US\$91 bilhões em 1987, um crescimento de aproximadamente 90%. Somente o sexto plano, em 1994, conseguiu combater a inflação, que desde a década de 1980 assolava a economia brasileira. Apesar de ter como base o ano de 1994, onde em julho desse mesmo ano ocorreu a transição da Unidade Real de Valor - URV - para o Real, sua preparação foi iniciada em 1993, através de um período de equilíbrio dos gastos do governo com redução das despesas a aumento da receita e a criação de uma moeda transitória. Suas principais medidas estavam ligadas a manter um equilíbrio fiscal, liberação econômica, desindexação da economia, política cambial protecionista, política monetária restritiva e privatizações.

TABELA 4 – NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO – CONCEITO OPERACIONAL 1985/1994 (% DO PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
NFSP operacionais	4,73	3,60	5,70	4,80	6,90	-1,38	0,17	1,88	0,79	-1,25
Governo central	1,22	1,28	3,21	3,47	3,95	-2,43	0,07	0,72	0,68	-1,68
Estados e municípios	1,08	0,96	1,61	0,36	0,56	0,41	-0,68	0,65	0,08	0,8
Empresas estatais	2,43	1,36	0,88	0,97	2,39	0,64	0,78	0,51	0,03	-0,37
Resultado primário	2,67	1,64	-1,00	0,94	-1,00	2,31	2,71	1,57	2,19	5,21
Governo central	1,63	0,36	-1,77	-1,06	-1,41	1,51	0,98	1,1	0,81	3,25
Estados e municípios	0,09	-0,06	-0,62	0,53	0,35	0,34	1,4	0,06	0,62	0,77
Empresas estatais	0,95	1,34	1,39	1,47	0,06	0,46	0,33	0,41	0,76	1,19
Juros reais líquidos	7,40	5,24	4,70	5,74	5,90	0,93	2,88	3,45	2,98	3,96
Governo central	2,85	1,64	1,44	2,41	2,54	-0,92	1,05	1,82	1,49	1,57
Estados e municípios	1,17	0,9	0,99	0,89	0,91	0,75	0,72	0,71	0,7	1,57
Empresas estatais	3,38	2,7	2,27	2,44	2,45	1,1	1,11	0,92	0,79	0,82

Fonte: Banco Central.

Como pode ser visualizado na tabela acima, a Necessidade de Financiamento do Setor público estava em níveis elevadíssimos para uma economia emergente como a brasileira, entretanto naquele momento a posição oficial do governo não considerava o ajuste fiscal como um fator muito relevante para a resolução do problema, conforme demonstra GIAMBIAGI (2011, p. 117):

...através do documento “Livro branco do déficit público”, divulgado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República em 1986. Nesse documento, publicado para “esclarecer o problema do déficit público”, afirmava-se que “é preciso ter um certo cuidado” com as interpretações que incluem o investimento público no cálculo do déficit e, a seguir, propunha-se a exclusão do investimento para chegar ao conceito “adequado”.

TABELA 5 - ENDIVIDAMENTO EXTERNO

Ano	Déficit Transações Correntes/PIB (%)	Déficit Transações Correntes/Exportações (%)	Dívida Externa/PIB	Dívida Externa Líquida/PIB
1983	3,61	21,22	49,38	44,76
1984	-0,02	-0,17	53,78	44,8
1985	0,11	0,94	49,8	41,78
1986	2,06	23,73	43,07	39,29
1987	0,51	5,48	42,92	38,85
1988	-1,37	-12,36	37,43	32,87
1989	-0,25	-3	27,77	24,26

Fonte: BAHRY, T. R. **A economia brasileira no período 1968-1999: ciclos de endividamento e crescimento com restrição no balanço de pagamentos.** 181 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2003, p.176.

Como visto, havia um certo receio do governo em atrelar o déficit público com a situação inercial de crescimento na década de 1980, portanto toda a ação do governo estava atrelada ao controle da inflação, tendo como foco as políticas internas, deixando de lado o problema do balanço de pagamentos. Conforme demonstrado na tabela cinco, isso não trouxe os resultados esperados para a economia, fazendo com que o elevado nível de endividamento externo do Brasil provocasse uma transferência significativa de recursos ao exterior, ocasionando uma queda no investimento interno.

Somente no final da década de 1980, o cenário de protecionismo da indústria local foi alterado, de forma que foi percebido a necessidade de mudança. Segundo RODRIGUES (1993):

A política de comércio exterior dos anos 80, baseada na forte ingerência do Estado e o protecionismo exacerbado, tornou-se um sério entrave para a busca de maior competitividade dos setores produtivos. A partir de 1988 iniciou-se, então, o processo de abertura comercial da economia brasileira.

4 O INÍCIO DO CICLO DE PRIVATIZAÇÃO

A partir da década de 1970, diversas nações passaram a questionar o grau de intervenção do estado na economia, seguindo conceitos neoliberais, que defendia a liberalização econômica.

Na Inglaterra, Margaret Thatcher defendia um grande programa de desestatização de empresas públicas, da mesma forma ocorria nos Estados Unidos, com o presidente Ronald Reagan.

No Brasil, discursos e ações pró desestatização ocorreram antes mesmo desse período, já em 1965 com a Lei de Mercado de Capitais, e suas constantes modificações. Elas defendiam a alienação das ações excedentes das empresas estatais. Entretanto, segundo CARVALHO (2009):

A meta principal dos governos de então era somente fazer caixa, quando possível, ou reduzir prejuízos, quando inevitáveis, sem perder o efetivo comando de suas empresas ou encolher o campo de ação estatal.

Os anos seguintes tiveram um número de medidas e leis que regulamentavam a intenção de privatizações de forma recorrente, entretanto isso não potencializou as privatizações no período, uma vez que em alguns casos apenas regulamentava e dificultava a escolha e justificativa da privatização das empresas públicas.

Entretanto, em 1981, por meio de um decreto presidencial, foi criada a Comissão Especial de Desestatização que, de acordo com PINHEIRO (1999), “fixou normas para a transferência, transformação e desinvestimentos de empresas controladas pelo governo federal”. Nesse momento, inicia-se a primeira das três fases do processo de privatização no Brasil.

4.1 PRIVATIZAÇÃO NOS ANOS 1980

Durante toda a década de 1980, o cenário de incerteza sobre o papel do estado na economia prevaleceu, portanto, as privatizações ocorridas no período

seguiram a mesma linha das citadas anteriormente, apenas com o objetivo de reduzir o crescimento das despesas das empresas do governo para reduzir a demanda interna, segundo GIAMBIAGI (2011), “o principal objetivo foi o saneamento financeiro da carteira do BNDES”.

As privatizações ocorridas entre 1981 e 1984, período em que apenas 20 empresas foram privatizadas, resultaram em uma arrecadação de US\$ 274 milhões.

Conforme CARVALHO (2009):

O estado brasileiro altera, de tempos em tempos, a forma de seus institutos e agentes, sem lhes atingir o conteúdo. Troca-se a roupa, mas o manequim continua o mesmo. Assim foi com o processo de privatização no período Sarney.

Portanto, no período Sarney, de acordo com VELASCO (1999, p. 186), foram privatizadas 17 empresas estatais, com arrecadação de US\$549 milhões, e US\$620 milhões em transferências de dívidas ao setor privado. Ao todo, na década de 1980, durante os governos Figueiredo e Sarney, foram privatizadas cerca de 38 empresas, esse número se mostra extremamente modesto, pois no levantamento feito em 1981 foram identificadas 140 estatais com possibilidade de privatização a curto prazo, conforme PINHEIRO (1999, p.157). Além disso, pode ser chamada de primeira fase de privatização no Brasil. Conforme GIAMBIAGI (2011, p. 385):

A primeira fase correspondeu a um processo de “reprivatizações”, cujo principal objetivo foi o saneamento financeiro da carteira do BNDES. Apesar de não ter havido a privatização de nenhuma das “grandes” empresas estatais, essa fase foi importante no que diz respeito ao ganho de experiência – por parte, principalmente, do BNDES que posteriormente se tornou o principal agente de privatização do governo – e à construção de uma mentalidade pró-privatização por parte da opinião pública.

4.2 PRIVATIZAÇÃO NOS ANOS 1990 ATÉ 1995

No início de 1990, o cenário econômico não se apresentava melhor que o da década anterior, a inflação continuava em níveis elevadíssimos, o crescimento do PIB era extremamente baixo, e o saldo das transações corrente continuava ruim.

TABELA 6 - SALDO DAS
TRANSAÇÕES CORRENTES
EM US\$ MILHÕES
CORRENTES

Ano	Valor
1985	-248
1986	-5.323
1987	-1.438
1988	4.180
1989	1.032
1990	-3.784
1991	-1.408
1992	6.109
1993	-676
1994	-1.811
1995	-18.384

Fonte: Banco Central do Brasil

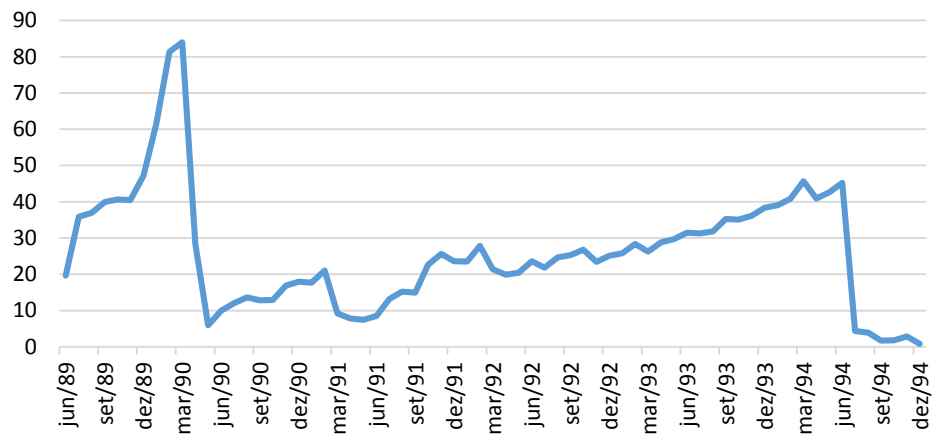
Ou seja, mesmo após todas as medidas tomadas entre 1980 e 1989, a economia brasileira continuava estagnada e em desequilíbrio.

TABELA 7 - PRODUTO
INTERNO BRUTO - TAXA DE
VARIAÇÃO REAL NO ANO

Ano	Var. % anual
1990	-4,35
1991	1,03
1992	-0,54
1993	4,92
1994	5,85
1995	4,22

Fonte: IBGE.

GRÁFICO 2 - VARIAÇÃO PERCENTUAL MENSAL DO
ÍNDICE GERAL DE PREÇOS DO MERCADO



Fonte: IBGE.

Em março de 1990, toma posse como Presidente da República Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito diretamente pelo povo, após aproximadamente trinta anos. Diante disso, muitas das políticas adotadas anteriormente são deixadas de lado, e inicia-se uma política de ampliação do grau de abertura da economia, através da expansão das exportações e redução da proteção à indústria nacional, além da estabilização da relação brasileira com o sistema financeiro internacional, ações necessárias para devolver ao país o acesso ao crédito internacional.

TABELA 8 - PRODUTO
INTERNO BRUTO EM US\$
MILHÕES CORRENTES

Ano	Valor
1985	211.092
1986	257.812
1987	282.357
1988	305.707
1989	415.916
1990	469.318
1991	405.679
1992	387.295
1993	429.685
1994	543.087
1995	770.350

Fonte: Banco Central do Brasil

Adicionalmente, como forma de dar continuidade ao reequilíbrio das contas nacionais e promover a retomada do crescimento, demonstrando estabilidade e coerência, toma-se a decisão de reduzir o tamanho do Estado, de forma a promover uma reformulação do papel do estado na economia nacional. Portanto, em 1990 é lançado o Programa Nacional de Desestatização (PND), principalmente após as constatações de piora do desempenho das empresas estatais.

A mudança de orientação do papel do estado na economia veio através da constatação que o atual processo de desenvolvimento adotado, por meio de acumulação, não estava resultando em ganhos efetivos. Pelo contrário, os indicadores apresentavam péssimos resultados macroeconômicos por seguidos anos, conforme pode ser observado nas tabelas anteriores. Dessa forma, em encontro com as tendências mundiais de liberalismo, integração econômica e competição pela atração de capitais estrangeiros, consolida-se a ideia da necessidade de reorientação do papel do estado, uma vez que as crises fiscais e externas apresentavam uma restrição ao modelo até então adotado, de o Estado ser o ator principal no processo de acumulação.

A seguinte tabela mostra a dívida do setor público do Brasil em comparação ao PIB, e demonstra a transformação ocorrida no perfil da dívida, de externa para interna ao longo década de 1990.

TABELA 9 - DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO BRASIL

Ano	Em percentual do PIB		
	Interna	Externa	Total
1985	18,5	29	47,5
1986	15,5	27,4	42,9
1987	16,7	28,8	45,5
1988	18,4	24,2	42,6
1989	18,8	17,1	35,9
1990	15,5	22,2	37,7
1991	14,6	25,3	39,9
1992	18,9	19,2	38,2
1993	18,5	14,4	32,8
1994	20,3	8,2	28,5
1995	24,5	5,4	29,9
1996	30,5	4	34,5
1997	30,3	4,3	34,6
1998	36,1	6,3	42,4
1999	37	9,9	46,9

Fonte: Banco Central do Brasil

Adicionalmente, como forma de dar continuidade ao reequilíbrio das contas nacionais e promover a retomada do crescimento, demonstrando estabilidade e coerência, toma-se a decisão de reduzir o tamanho do Estado, de forma a promover uma reformulação do papel do estado na economia nacional. Portanto, em 1990 é lançado o Programa Nacional de Desestatização (PND), principalmente após as constatações de piora do desempenho das empresas estatais.

A mudança de orientação do papel do estado na economia veio através da constatação que o atual processo de desenvolvimento adotado, por meio de acumulação, não estava resultando em ganhos efetivos. Pelo contrário, os indicadores apresentavam péssimos resultados macroeconômicos por seguidos anos, conforme pode ser observado nas tabelas anteriores. Dessa forma, em encontro com as tendências mundiais de liberalismo, integração econômica e competição pela atração de capitais estrangeiros, consolida-se a ideia da necessidade de reorientação do papel do estado, uma vez que as crises fiscais e externas apresentavam uma restrição ao modelo até então adotado, de o Estado ser o ator principal no processo de acumulação.

Com a implementação do Programa Nacional de Desestatização, através da Lei 8.031, iniciou-se a segunda fase das privatizações no Brasil, que foi de 1990 até 1995. Essa fase teve diferenças fundamentais da primeira, principalmente por:

- a) Privilegiar a venda de empresas tradicionalmente estatais;
- b) Focar na privatização de setores;
- c) Existência do Marco Regulatório, com a promulgação de uma lei de privatização.

Os principais objetivos do PND foram:

- a) Reordenamento estratégico do Estado na economia;
- b) Redução da dívida pública;
- c) Retomada dos investimentos nas empresas privatizadas;
- d) Modernização da indústria;
- e) Fortalecimento do mercado de capitais.

Dessa forma, a privatização era um dos objetos centrais do plano de governo, e os processos de privatização deram maior foco em empresas dos setores industriais. Como exemplo, somente a privatização da Usiminas, teve um valor total envolvido duas vezes maior que todos os processos de privatização da década anterior, por se tratar da primeira empresa a ser privatizada naquele momento, transmitiu credibilidade e transpareceu o compromisso do Governo ao processo iniciado.

Entretanto, a estratégia de estabilização iniciada no governo Collor, que previa a desestatização rápida e independente do quadro macroeconômico, não ocorreu conforme o esperado. Uma vez que os planos iniciais se mostraram audaciosos em uma economia ainda desestabilizada, com alta inflação e com baixa liquidez da moeda nacional.

Mesmo com a implementação do PND e os importantes processos de desestatização ocorridos entre 1990 e 1992, o aspecto geral da economia não teve um substancial melhora a curto prazo, além disso, as circunstâncias da saída do então Presidente Fernando Collor do governo, fez com que pairasse uma certa insegurança no modelo adotado até então. Mesmo com esse aspecto geral de desconfiança, a partir de 1993, no governo de Itamar Franco, o modelo adotado teve continuidade, conforme VELASCO (1999, p. 201):

Chama a atenção o fato de que esse modelo permaneceu como modelo-base no governo Itamar Franco, a despeito desse governo ter assumido em um clima de forte desconfiança em relação a todas as políticas desenvolvidas pelo governo Collor, em especial aquelas tidas como reformistas. Não poderia ser diferente com o PND, para o qual se poderia esperar, pelo menos, uma revisão substancial de suas diretrizes.

Ainda assim, ao final do governo Itamar Franco, somada as privatizações ocorridas no período de seu antecessor, conforme PINHEIRO (1999, p. 164) foram desestatizadas 33 empresas, gerando um total de US\$ 8,6 bilhões em receita, com transferência de US\$ 3,3 bilhões em dívidas para as empresas arrematantes dos processos de privatização.

4.3 PRIVATIZAÇÃO A PARTIR DE 1995

Em 1995 toma posse Fernando Henrique Cardoso, como Presidente da República. Nesse período são realizadas algumas alterações na condução do PND, de modo a garantir maior agilidade aos processos, e as decisões a respeito do programa passaram a ser do Conselho Nacional de Desestatização, formado por ministros de Estado. Além disso, a partir desse momento foram incluídos os setores de infraestrutura e de serviços de utilidade pública no PND. Essas são as bases para a terceira fase de privatizações no Brasil.

As privatizações nesse período alcançaram resultados superiores quando comparado com os processos ocorridos até então, além do fato de aprendizado do governo, é importante constar que em 1994 é lançado o Plano Real, um programa que visa a estabilização da economia. Um dos principais objetivos desse programa era controlar a inflação, devolvendo o poder de compra aos cidadãos. O Plano Real, que adotou uma nova moeda no país, o Real, conseguiu o êxito a curto prazo que nenhuma das tentativas anteriores havia conseguido, o controle da inflação. Isso também desencadeou uma maior procura pelo capital estrangeiro aos processos de privatizações brasileiros, elevando o preço das empresas estatais.

Diante de um cenário econômico mais estável, era necessário que a economia retomasse o crescimento. Devido ao desequilíbrio fiscal que a economia apresentava,

o governo não conseguiria promover os altos investimentos necessários para a retomada do crescimento. Conforme PINHEIRO (1999, p. 166):

...de todos os fatores que contribuíram para a expansão da privatização no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o mais importante foi provavelmente o papel que a privatização desempenhou na sustentação do Plano Real. Com as grandes vendas de 1997-1998, o Brasil foi capaz de atrair elevados montantes de investimento direto estrangeiro, que ajudaram a financiar os altos déficits em conta corrente, e de evitar a explosão da dívida pública, a despeito dos crescentes déficits públicos registrados desde 1995.

Dessa forma, com o Estado se retirando quase que totalmente dos setores de longo histórico de intervenção estatal, e com os serviços públicos sendo transferidos a iniciativa privada, entre 1995 e 1998, 80 empresas foram privatizadas, com uma arrecadação de US\$ 60,1 bilhões e com a transferência de US\$ 13,3 bilhões em dívidas. Até os anos 2000 mais diversas empresas foram privatizadas, e esse processo chegou até níveis estaduais. Ao todo, entre 1991 e 2000, foram privatizadas mais de 100 empresas, conforme Giambiagi (2011, p. 398).

TABELA 10 - RECEITA DE PRIVATIZAÇÃO: 1991/2000 - US\$ MILHÕES

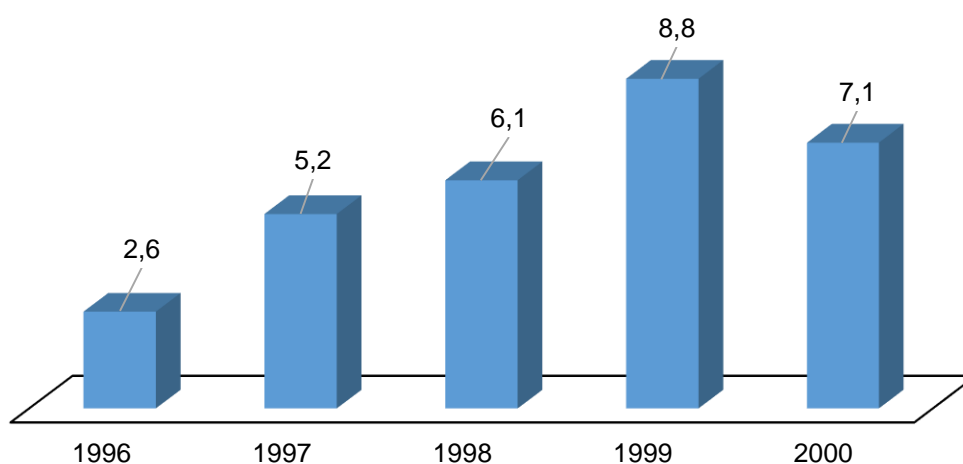
Setores	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Governo Federal	1.988	3.383	4.188	2.314	1.628	4.749	12.558	26.606	554	7.670	65.638
Siderurgia	1.843	1.639	3.788	917	0	0	0	0	0	0	8.187
Petroquímica	0	1.477	174	528	1.226	296	0	0	0	0	3.701
Fertilizantes	0	255	226	13	0	0	0	0	0	0	494
Vale do Rio Doce	0	0	0	0	0	0	6.858	0	0	0	6.858
Energia elétrica	0	0	0	0	402	2.943	270	1.882	1	0	5.498
Telecomunicações	0	0	0	0	0	0	4.734	23.948	421	0	29.103
Bancos	0	0	0	0	0	0	240	0	0	3.604	3.844
Outros setores	145	12	0	856	0	1.510	456	776	132	4.066	7.953
Estados	0	0	0	0	0	1.770	15.117	10.858	3.887	3.041	34.673
Energia elétrica	0	0	0	0	0	1.066	13.430	7.817	2.520	1.977	26.810
Telecomunicações	0	0	0	0	0	679	0	1.840	0	0	2.519
Bancos	0	0	0	0	0	0	474	647	148	660	1.929
Outros setores	0	0	0	0	0	25	1.213	554	1.219	404	3.415
Total	1.988	3.383	4.188	2.314	1.628	6.519	27.675	37.464	4.441	10.711	100.311
Receita de Venda	1.614	2.401	2.627	1.965	1.004	5.485	22.617	30.897	3.203	10.422	82.235
Dívidas											
Transferidas	374	982	1.561	349	624	1.034	5.058	6.567	1.238	289	18.076

Fonte: GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.399.

5 AS PRIVATIZAÇÕES E O ESTADO REGULADOR

Ao fim do processo de privatizações, constatou-se que houve um grande aumento nos investimentos externos diretos, o que ajudou a contrabalancear o déficit em transações correntes do Brasil, isso pode ser visualizado no gráfico abaixo.

GRÁFICO 1 - ENTRADA DE INVESTIMENTO DIRETO PARA A PRIVATIZAÇÃO: 1996/2000 (US\$ BILHÕES)



Fonte: Banco Central

Dessa forma, o resultado no curto prazo do processo de privatização está diretamente ligado a no mínimo três efeitos positivos para a estabilização da economia:

- a) Redução da dívida pública, e consequentemente a redução das despesas com juros;
- b) Aumento do investimento em setores de infraestrutura;
- c) Atração de capital externo.

Este último, em grande parte ligado a aquisição, por parte da iniciativa privada, das diversas empresas públicas que foram privatizadas.

Além de toda a justificativa macroeconômica já citada anteriormente, acreditava-se que o processo de privatização traria ganhos adicionais. Uma vez que privatizadas, as empresas poderiam ampliar sua capacidade de produção através de

ampliações e investimentos em novas tecnologias, isso faria com que os produtos dessas empresas fossem mais competitivos, tanto no cenário interno, como externo.

Além disso, conceitualmente também haveria um outro ganho, pois deixaria de existir um conflito de interesses a respeito dos objetivos da empresa, uma vez que sob a administração do governo, as empresas podiam e eram utilizadas para fins diversos, como instrumento de política econômica e tendo um papel social, diferentemente da iniciativa privada, que trabalha com o principal objetivo de geração de lucros.

Entretanto, a transferência das empresas do estado para a iniciativa privada, que busca a geração de lucros, não garante por si só, o pleno atingimento do nível máximo de bem-estar social.

Essa situação foi observada na Argentina, logo após o processo de privatização ocorrido entre 1990 e 1992. Naquele país, o processo de privatização foi realizado em tempo recorde, ao todo foram vendidas 22 empresas, 19 serviços foram dados em concessão e foram assinados 86 contratos petroleiros em regime pactual. A pressa dada ao processo é decorrente da baixa eficiência do estado como provedor de serviços de utilidade pública, bem como a necessidade de entrada de recursos em caixa para equilibrar a difícil situação fiscal em que se encontrava.

Dessa maneira, conforme afirma GUSTAVO GONZÁLEZ (1993):

A forma e velocidade com que o processo evoluiu deixou pouca margem para a discussão dos dilemas da regulação por parte do Estado, das empresas e serviços privatizados. Isto levou a que, posteriormente, se dessem permanentes mudanças nos preços de venda. Ao estabelecer poucos marcos regulatórios, o cronograma pode ser desenhado de modo ligeiro e ao mesmo tempo gerar fundos para o governo, que nesta etapa havia privilegiado a solução de urgência financeira em detrimento da busca de eficiência.

Sendo assim, foi observado na Argentina uma grande melhora na prestação dos serviços das empresas privatizadas, aliada a um grande aumento nas tarifas cobradas por estes.

Portanto, dada as características dos agentes econômicos, o estado deve ocupar seu papel de regulador. Agindo para que o bem-estar social seja elevado,

nesse contexto de privatizações deve preocupar-se com os serviços de utilidade pública. Como afirma GIAMBIAGI (2011):

Isso significa que, com a privatização, o Estado não desaparece: ele apenas muda de figura, deixando de cumprir o papel do produtor, do serviço e passando a assumir as responsabilidades de regulador, ou seja, de “fiscal” do serviço, através da ação das agências reguladoras.

Nesse sentido, GIAMBIAGI (2011), destaca que o estado como regulador deve promover ações para que ocorra a eficiência na alocação, estabilização e distribuição dos recursos produtivos. Utilizando-se dos diversos instrumentos disponíveis, como política monetária, políticas de comércio, cambial, controle de preços, etc.

No Brasil, esses instrumentos foram utilizados para promover os objetivos do plano desenvolvimentista, que estava ligado ao processo de industrialização da economia. Suas medidas fizeram com que expandissem o número de regulações desde a década de 1930.

5.1 ORIGEM E OBJETIVOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Observadas primeiramente na Inglaterra, como órgãos autônomos, conforme Moraes (2002):

A origem remota das Agências Reguladoras é inglesa, a partir da criação pelo Parlamento, em 1834, de diversos órgãos autônomos com a finalidade de aplicação e concretização dos textos legais.

Primordialmente tratavam-se de Agências Executivas, com o principal objetivo de separar os interesses políticos dos interesses da sociedade, regulamentando e aperfeiçoando o serviço público sem qualquer viés que não seja em prol do benefício da população, como enfatiza CAL (2003):

...ditas entidades visam à melhoria e ao aperfeiçoamento dos serviços públicos, em favor do cidadão e do próprio Governo.

Posteriormente, o conceito foi incorporado pelo Direito Administrativo dos Estados Unidos e então foram criadas inúmeras Agências naquele país, que recebendo tal poder deveriam exercer atividades de gerenciamento e fiscalização.

Eram altamente descentralizadas, o que, por vezes, poderia apresentar uma dificuldade de entendimento e padronização. Dessa forma, em 1946 as Agências Reguladoras dos Estados Unidos passaram a obedecer a Lei de Procedimento Administrativo, com o objetivo de padronização de seus procedimentos.

Já na França, a criação das Agências Reguladoras foi feita de modo que instituiu um modelo centralizado de administração, sob efeito de forte hierarquia administrativa. Neste país, as Agências Reguladoras estão ligadas a administração dos assuntos jurídicos das empresas públicas, entendendo como responsabilidade dessas atender os interesses da sociedade, tendo poder normativo, autonomia financeira e administrativa. Seu desenvolvimento se deu entre 1880 e 1945, e é altamente amparado por um sistema constitucional.

Esse modelo serviu de referência para diversos países, incluindo vários da América Latina, como Brasil e Argentina.

5.2 AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Como um passo subsequente ao processo de abertura da economia e das privatizações, no final dos anos 1990 o Brasil passou a criar Agências Reguladoras, processo decorrente do Programa Nacional de Desestatização.

Uma vez que grande parcela das empresas privatizadas se enquadrava na categoria de prestação de serviços de utilidade pública, se fazia necessário instituir um órgão regulador, para que, entre outras, se fizesse aplicar as regras estabelecidas com o objetivo de garantir o nível de bem-estar do consumidor, através de preço condizente e nível de qualidade do serviço prestado.

Inicialmente as Agências Reguladoras tinham parte de seu quadro pessoal preenchido com funcionários cedidos de empresas estatais ou órgãos públicos, devido ao baixo orçamento inicial. Além disso, existiam outras dificuldades por parte da agência, uma vez que não tinham experiência com as novas questões com que se deparavam. Prova disso, é que na própria avaliação do governo, até 2002, as Agências estariam estabelecendo políticas e linhas de atuação para os setores, em vez de apenas fiscalizar e regular.

De acordo com MORAES (2002), a origem das Agências Reguladoras é proveniente da Constituição Federal de 1988, que adotou o princípio de divisão dos poderes segundo seu critério funcional. Dessa forma, sem que haja concentração de poder em um órgão específico, existiria a garantia do constitucionalismo.

Seguindo essa prerrogativa, e impulsionado pela necessidade de mudança na forma de gestão do estado, segundo MORAES (2002, p. 19), o governo adotou o seguinte modelo:

...a moderna Separação dos Poderes mantém a centralização governamental nos Poderes Políticos – Executivo e Legislativo – que deverão fixar os preceitos básicos, as metas e as finalidades da Administração Pública, porém, exige maior descentralização administrativa, para a consecução desses objetivos.

Portanto, após as privatizações ocorridas desde a década de 1980 e 1990, em meados da década de 1990 foi estabelecida a criação de autarquias denominadas Agências Reguladoras, conforme MORAES (2002, p.20):

...as Agências Reguladoras poderão receber do Poder Legislativo, por meio de iniciativa do Poder Executivo, uma delegação para exercer seu poder normativo de regulação...

As Agências Reguladoras Brasileiras foram formadas seguindo influência das Agências dos Estados Unidos e da França, de modo a praticar a descentralização administrativa, uma vez que muitos dos serviços públicos prestados pelo estado

passaram a ser realizados pela iniciativa privada. Tal fato exigiu que o estado exercesse seu papel de fiscalizador, adotando a criação de Agências Reguladoras.

Dessa forma, as Agências Reguladoras no Brasil teriam papel fundamental a partir do momento em que atividades de prestação de serviços de utilidade pública passassem a ser prestados pela iniciativa privada, como por exemplo os serviços de Telecomunicações, Energia Elétrica, etc.

Conforme GIAMBIAGI (2011), a obrigação do poder regulador é a seguinte:

...zelar pelas regras estabelecidas, setorialmente, para a prestação dos serviços de utilidade pública por parte de terceiros, garantindo a qualidade do serviço a ser prestado a um preço justo.

Sendo assim, os principais objetivos das agências podem ser observados abaixo:

- a) Garantir o bem-estar do consumidor;
- b) Melhorar a eficiência alocativa dos recursos;
- c) Garantir acesso da população aos serviços a um preço justo;
- d) Padronizar a prestação dos serviços de modo que haja interconexão entre os provedores;
- e) Zelar pela segurança e proteção ambiental.

Para fazer com que os produtores cumpram essas e demais exigências, as agências reguladoras não estavam autorizadas a praticar atos de fiscalização e sanção que estejam sob competência de outro órgão, portanto se fazia necessário a existência de um sistema regulatório eficiente. Sendo assim, e acordo com GIAMBIAGI (2011), alguns aspectos devem ser considerados para o bom funcionamento do sistema:

- a) Independência dos dirigentes e autonomia econômico-administrativa da instituição;
- b) Existência de um quadro permanente de técnicos, de modo a garantir a assimetria de informações e perpetuar o conhecimento adquirido. Entretanto isso proporciona o risco de captura da Agência Reguladora pelos agentes regulados;

- c) Necessidade de descentralização da fiscalização, uma vez que os serviços públicos têm a característica de estarem dispersos em uma grande área geográfica;
- d) Necessidade de trabalho em conjunto das Agências Reguladoras, coordenado com as demais instituições de caráter regulador e fiscalizador do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário;
- e) Com o objetivo de promover a defesa da concorrência e punição ao abuso do poder econômico: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e Secretaria de Direito Econômico (SDE);
- f) Com o objetivo de legislar em defesa dos interesses do consumidor: Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) e Defesa do Consumidor (DECON);
- g) Com o objetivo de proteção ambiental, diversos órgãos em vários níveis do governo.

Esse assunto também é tratado por NETO (2005), que o descreve como necessário para que haja perfeitas condições de aplicabilidade de suas obrigações:

Independência política dos dirigentes, a serem nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, mas sob aprovação do Poder Legislativo, com mandatos estáveis, durante um prazo determinado, e preferentemente defasado dos períodos dos mandatos políticos do Executivo;

Independência técnico decisional, com predomínio da discricionariedade técnica sobre a discricionariedade político-administrativa e sem recurso hierárquico impróprio de suas decisões para o Poder Executivo;

Independência normativa, necessária para a disciplina autônoma dos serviços públicos e das atividades econômicas submetidos à sua regulação e controle;

Independência gerencial, orçamentária e financeira, preferentemente ampliada por meio de contratos de gestão (acordos de programa) celebrados com o órgão superior da Administração Direta.

De acordo com GIAMBIAGI (2011), novas agências com novas atribuições podem ser criadas, iniciarem funcionamento e serem classificadas como componentes de Políticas de Alteração Institucional, desde que voltadas a alteração no perfil legal-institucional-administrativo.

Como citado anteriormente, as Agências Reguladoras desempenham papel fundamental para manutenção do bem-estar do consumidor, dessa forma, uma de suas principais responsabilidades é atuar de modo a promover a existência de mecanismos de ajuste de preços, que estimulem a eficiência das empresas e ao mesmo tempo sejam benéficas aos consumidores, principalmente quando se trata de serviços de utilidade pública.

Quanto ao regime tarifário, GIAMBIAGI (2011) cita três modelos de tarifação. O primeiro modelo adota a tarifação pelo custo do serviço, e é utilizado principalmente para regular setores de monopólio natural. Estabelecendo uma margem de retorno do investimento capaz de atrair investidores e ao mesmo tempo garantir que o produtor não se aproprie de lucros extraordinários, sendo assim, mantendo uma eficiência distributiva. Entretanto a existência de assimetria de informação entre as empresas e o órgão regulador acarreta uma dificuldade de determinação dos custos produtivos. Além disso, a margem predeterminada não incentiva a empresa a buscar inovações no método produtivo, dessa forma os custos são repassados aos consumidores na forma de tarifas mais elevadas.

O segundo modelo tenta resolver o problema da falta de incentivo das empresas em buscar alternativas para redução de custos de produção. É denominado tarifação pelo custo marginal, conduz a precificação de seus produtos de maneira a distingui-los entre as categorias de consumidores, promovendo maior eficiência alocativa.

O terceiro modelo, chamado de preço máximo, tenta resolver com maior eficiência o problema do repasse dos custos ao consumidor. Uma vez determinado o preço máximo da tarifa, o produtor é incentivado a buscar alternativas para redução de custos com o objetivo de aumento da margem. Entretanto o modelo também determina um coeficiente responsável por determinar o repasse da redução dos custos de produção ao consumidor, evidenciado na redução da tarifa máxima.

Invariavelmente os modelos apresentam vantagens e desvantagens uns aos outros, aplicados a diferentes mercados. De forma que, para que a Agência Reguladora alcance seus objetivos, é importante a adoção de outros mecanismos, que em conjunto, possam auxiliar na fiscalização e determinação das tarifas, como estabelecimento de padrões de desempenho e licitações por preço de serviço.

Como abordado anteriormente, a abertura da economia no início dos anos 1990, e a consolidação do Plano Nacional de Desestatização, encorajaram a entrada de capital estrangeiro no país. Uma boa parte desse capital foi investido nos setores de infraestrutura, com histórico de ser tradicionalmente ocupado por monopólios privados ou estatais.

Em alguns desses segmentos, não houve a possibilidade de fragmentação da estrutura de oferta, pois a presença de economias de escala, técnica e gerencial caracterizava o segmento como monopólios ou oligopólios naturais. Portanto, conforme GIAMBIAGI (2011), além dos regimes de regulação proporcionados pelas Agências Reguladoras, esses setores também passaram a estar sujeitos as regras de defesa da concorrência.

Em outra parte dos segmentos de infraestrutura, naqueles em que a economia de escala e escopo não eram relevantes, houve uma readequação planejada da estrutura de oferta, com a desmontagem dos monopólios naturais. Isso ocorreu para permitir a entrada de novos competidores, que, segundo GIAMBIAGI (2011), irão competir de três formas:

- a) Competição nos mercados: se refere aos ramos de potencial competitivo mais elevado, como telecomunicações, energia elétrica e gás natural. Um aumento da competição pode levar a queda nas tarifas ou serviços de melhor qualidade;
- b) Competição pelos mercados: trata de serviços públicos e de arrendamento. Nesse caso, a concorrência ocorre previamente a assinatura do contrato. Após a assinatura do contrato, no caso de concessão, a concessionária privada assume a responsabilidade pelos investimentos, uma concessão pode variar de quinze a trinta anos, a depender da vida útil do ativo. Quando se tratar de arrendamento, não existe a responsabilidade de investimentos.
- c) Competição de substitutos: a competição estimulada pela existência de substitutos é relevante nos segmentos de energia e transportes. Por exemplo nas indústrias de gás natural, óleo combustível, carvão e de recursos hídricos ocorre a possibilidade de substituição na produção de energia elétrica. Para transportes, o ferroviário é alternativa de substituição para o rodoviário ou aquaviário.

Dessa forma, as políticas de regulação da concorrência têm por objetivo principal atingir a eficiência econômica e garantir o mais alto nível de bem-estar social possível, através da manutenção de um ambiente competitivo que deve proporcionar a inovação. Conforme GIAMBIAGI (2011), isso é feito de dois modos:

a) regulação reativa, referente à política de defesa da concorrência ou antitruste, que tem como objetivo a repressão de condutas anticompetitivas. Dentre suas atribuições, inclui-se o controle prévio de fusões e incorporações que possam conduzir a estruturas de mercado fortemente concentradas e b) regulação ativa, que diz respeito às políticas de regulação das atividades de infraestrutura, que frequentemente constituem monopólios naturais sob controle estatal, e que têm sido submetidos universalmente a processos de reestruturação e privatização total ou parcial.

As Agências Reguladoras no Brasil foram criadas como instrumento para a atuação do estado na regulação dos mercados, principalmente naquele em que serviços públicos passaram a ser exercidos pela iniciativa privada. A seguir, as principais Agências Reguladoras criadas a partir de 1995.

Tabela 10 - Agências Reguladoras e respectivos ministérios supervisores e ato de criação

Nº	Nome e Sigla da Agência	Órgão Superior	Ato de Criação
1	Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel	Ministério de Minas e Energia	Lei nº 9.427 de 26/12/1996
2	Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel	Ministério das Comunicações	Lei nº 9.472 de 16/07/1997
3	Agência Nacional do petróleo - ANP	Ministério de Minas e Energia	Lei nº 9.478 de 06/08/1997
4	Agência nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa	Ministério da Saúde	Lei nº 9.782 de 26/01/1999
5	Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	Ministério da Saúde	Lei nº 9.961 de 28/01/2000
6	Agência Nacional de Águas - ANA	Ministério do Meio Ambiente	Lei nº 9.984 de 17/07/2000
7	Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq	Ministério dos Transportes	Lei nº 10.233 de 05/06/2001
8	Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Ministério dos Transportes	Lei nº 10.233 de 05/06/2001
9	Agência Nacional de Cinema - Ancine	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MP nº 2.228-1, de 06/09/2011
10	Agência Nacional de Viação Civil - Anac	Ministério da Defesa	Lei nº 11.182 de 27/09/2005

Fonte: RAMALHO, P. I. S. **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2009. P. 128.

6 CONCLUSÃO

A crise iniciada no Brasil na década de 1980 desencadeou um processo que traria grandes mudanças, principalmente na forma de condução e intervenção do estado Brasileiro na economia, que nesse período estava imersa em um ciclo de inflação e baixo crescimento econômico.

Foram várias as tentativas e planos de estabilização, as cinco primeiras políticas que tinham esse objetivo falharam, devido ao fato do governo não saber de forma clara quais eram os caminhos para a solução do problema, tratando então, de forma não objetiva alguns sintomas, e deixando de lado a causa originária da situação.

Tudo isso promoveu uma grande discussão a respeito do papel do estado brasileiro na economia, uma vez que detinha sob seu controle diversas empresas estatais, criadas anos antes, dada a necessidade de promoção do sistema capitalista e atuação nas falhas de mercado. É importante destacar, que a intenção do estado Brasileiro nunca foi concentrar a produção sob sua tutela, mas sim promover a industrialização e prestar os serviços de utilidade pública que não eram oferecidos pela iniciativa privada.

Entretanto, o tempo já era outro, e pensamentos liberais já eram discutidos principalmente na Inglaterra e Estados Unidos da América. Dada as devidas proporções de intenções e objetivos, esses pensamentos também ganharam forças no Brasil ao longo da década de 1980, e vários planos de desestatização de empresas públicas foram implementados.

Dessa forma, as privatizações, aliadas a abertura econômica promovida no fim da década de 1980, se mostraram um bom caminho para tentativa de estabilização econômica, pois proporcionavam a redução da dívida pública, uma vez que os recursos provenientes das empresas privatizadas foram utilizados para sanar as dívidas do governo, reduzindo o déficit fiscal, tendo papel fundamental para o êxito obtido pelo plano Real.

Diversos estudos tentam apontar se as privatizações trouxeram um resultado positivo ou não para a eficiência das empresas e, de modo geral, para a economia. Em alguns casos, percebe-se uma melhora nos indicadores financeiros das empresas

privatizadas, tanto no caso brasileiro, quanto em outros países que também passaram por esse processo. Entretanto, fato é que em muitas das situações analisadas, a atuação das empresas enquanto dirigidas pelo governo apresentavam outros interesses além do lucro, atuando como instrumento de políticas públicas. Conforme NOVAES (2000, p. 154):

A redução do valor real das tarifas brasileiras de serviços de telecomunicações estava associada às políticas de concentração das tarifas públicas, um esforço do governo para controlar a inflação na década anterior à introdução do Plano Real (julho de 1994).

O Programa Nacional de Desestatização se mostrou eficaz, uma vez que os recursos provenientes do exterior auxiliaram no equilíbrio da balança de pagamentos, e corroboraram para a redução da dívida pública.

Dessa forma, o impacto das privatizações foi positivo, devido a entrada de capital estrangeiro ter auxiliado o resultado do balanço de pagamentos, uma vez que seus recursos foram, de maneira geral, utilizados para sanar a dívida pública e viabilizar o Plano Real.

A criação das Agências Reguladoras no Brasil sofreu grande influência do modelo dos Estados Unidos da América, com origem na Lei de Comércio Interestadual, criada em 1887 para regulamentar os serviços de transporte ferroviário, e também do modelo francês.

Sendo assim, em decorrência do processo de privatização, foram criadas as Agências Reguladoras, através da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 que criou o Programa Nacional de Desestatização. São pessoas jurídicas de Direito Público, com função de regulamentar, fiscalizar e decidir em caráter descentralizado em determinado setor da atividade econômica e social de interesse público. Ou seja, seu principal objetivo foi aplicar as regras estabelecidas para garantir o nível de bem-estar do consumidor, principalmente nos segmentos onde haviam empresas privatizadas na categoria de prestação de serviços de utilidade pública, como Telecomunicações e Energia. Para tanto, é necessário que sejam independentes, sem que haja qualquer vínculo hierárquico e nem decisório com órgãos de administração.

Conclui-se como eficiente a transição do modelo de gestão adotado a partir das reformas proporcionadas pela privatização e mudança do papel do estado na economia, com a adoção de um modelo neoliberal. Foram criadas diversas Agências Reguladoras no Brasil a partir de 1996, que desde então, vem desempenhando seu papel de resolução de diversos problemas que se faziam presentes na prestação dos serviços que foram passados para a iniciativa privada, como investimento, inovação, qualidade e preço do serviço prestado.

Em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pelos pesquisadores Rodrigo Bandeira de Mello, David Kallas, Paulo Arvate, Marina Gama e Carlos Aveline, é demonstrado que havendo um equilíbrio entre bem-estar social e desempenho empresarial, a regulação beneficia a sociedade e protege os investimentos das empresas.

REFERÊNCIAS

- BAHRY, T. R. **A economia brasileira no período 1968-1999: ciclos de endividamento e crescimento com restrição no balanço de pagamentos.** 181 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2003.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **A privatização no Brasil – O caso dos serviços de utilidade pública.** Rio de Janeiro, 2000.
- CAL, A. B. R. **As agências reguladoras no direito brasileiro.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- CARVALHO, M. A. S. **Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil.** Brasília: IPEA, 2001. Texto para discussão n. 847.
- CARVALHO, N. **A guerra das privatizações.** São Paulo: Editora de Cultura, 2009.
- CARLOS. A. J. **A Nêmesis da Privatização.** Rio de Janeiro: Editora Mecs, 1997.
- FGV. **O Impacto da Regulação Sobre o Desempenho das Empresas.** Disponível em: <<http://gvpesquisa.fgv.br/publicacoes/gvp/o-impacto-da-regulacao-sobre-o-desempenho-das-empresas>> Acesso em 15/09/2015.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. **A economia brasileira nos anos 90.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- INAE. **XII Fórum Nacional Brasil 500 anos: Futuro, Presente, Passado.** Rio de Janeiro, 2000.
- KUPFER, D.; HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- LUSSA, F. A. J. **Credibilidade e administração da dívida pública: um estudo para o Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- MORAES, A. **Agências reguladoras.** São Paulo: Atlas, 2002.
- MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- MUKAI, T. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos.** São Paulo: Saraiva, 1998.
- NOVAES, Ana. **Privatização do setor de telecomunicações no Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- OCDE. **Brasil fortalecendo a governança para o crescimento: OCDE - relatório sobre a Reforma Regulatória.** Brasília, DF: OCDE, 2008.

OLIVEIRA, G. **Brasil real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio.** São Paulo: Mandarim, 1996.

PINHEIRO, A. C. **A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?** Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Texto para discussão n.87.

PINDYCK, R.S. e RUBINFELD D. L. **Microeconomia.** São Paulo: editora Pearson Prentice Hall, 2005.

PROENÇA, J. D.; COSTA, P. V.; Montagner, P. **Desafios da regulação no Brasil.** Brasília, DF: ENAP, 2006.

RAMALHO, P. I. S. **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório.** Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2009.

RODRIGUES, M. C. P. **A abertura comercial e estrutura do emprego.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

ROSSETTI, J. P. **Política e Programação Econômicas.** São Paulo: Atlas, 1982.

SALRIN, V.; PEREIRA, B. A. D. **O Programa Nacional de Desestatização: aspectos relevantes da política de privatização.** Revista de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios.** São Paulo: Futura, 2002.

TORRES, M. D. F. **Agências, contratos e OSCIPS: a experiência pública brasileira.** Rio de Janeiro, RJ : FGV, 2007.

VELASCO JÚNIOR, L. **A economia brasileira nos anos 90: Privatização: Mitos e Falsas percepções.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

VELLOSO, J. P. R.; BACHA, E. **Brasil: desafios de um país em transformação.** Rio de Janeiro: J. Olympio, 1997.